

.....

*Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?, de Rafael Tamayo Flores y Fausto Hernández Trillo (coords.) (México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y Miguel Ángel Porrúa, 2004, 270 p.)*

Carla Marisa Bonina

**E**n la última década, una de las palabras clave, presente en los procesos de reforma administrativa y política que han experimentado casi sin excepción los países latinoamericanos, es, sin duda, la descentralización. En este campo, México no constituye una salvedad. Sin ir más lejos, el tema de la descentralización fiscal —o federalismo hacendario— ha ocupado un lugar preponderante en las discusiones de política pú-

blica en México a lo largo de los últimos años, con aristas y puntos centrales del debate que aún permanecen sin acuerdo.

Asumiendo, entonces, que el tema de la descentralización constituye un asunto importante y a la vez empapado de retos, conflictos y debates sin resolver, el libro *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* constituye un esfuerzo no sólo por reunir a expertos de los distintos ámbitos de las políticas públicas, sino también por intentar aunar en un solo espacio las diversas perspectivas y enfoques de un tema que presenta vetas y puntos de claros desacuerdos. El libro recopila, en 19 artículos breves, la experiencia y las valoraciones de quienes son expertos en el tema: desde funcionarios públicos, líderes políticos y tomadores de decisiones, hasta los académicos más destacados en estas cuestiones. La variada e incluso opuesta postura de los autores pre-

sentos en el libro es el resultado de una conferencia llevada a cabo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en mayo de 2002.

El libro presenta las discusiones en torno a cuatro ejes: el fortalecimiento de los gobiernos locales, el debate en torno al federalismo hacendario, la planeación regional y la participación ciudadana como parte del proceso de planeación local. Cada una de las secciones abarca una serie de cuestionamientos que dan forma a los debates y, a la vez, ofrecen en algunos casos respuestas a las interrogantes planteadas.

A manera de introducción, los coordinadores del libro, Rafael Tamayo y Fausto Hernández, recorren los pilares más importantes que se discuten en el libro: cuáles son los desafíos de la descentralización fiscal en México, cómo se ha llevado a cabo dicho proceso hasta el momento y cómo se enmarca tanto la planeación regional como la participación ciudadana en los municipios en un contexto de descentralización. Los autores ofrecen un panorama concreto, aunque breve, del estado en que se encuentran dichos temas en el contexto mexicano.

Sin duda, uno de los desafíos más importantes derivado de transferir mayor autonomía, poder de decisión y recursos a los gobiernos locales tiene que ver con las capacidades institucionales de dichos gobiernos para afrontar las nuevas responsabilida-

des. La interrogante clave que conduce el debate de la primera parte del libro es cómo fortalecer a los gobiernos locales para asumir estas nuevas responsabilidades. En este entorno, los autores plantean preguntas aún más particulares: ¿puede el desarrollo local ser impulsado desde iniciativas descentralizadoras? ¿Cómo se construye un “motor endógeno” para el desarrollo local? ¿Qué se puede aprender de las experiencias de otros países de la región? ¿Cuáles son las reformas legales necesarias para que el federalismo promueva la autonomía municipal? ¿Es viable poner en marcha un proceso de descentralización bajo una estructura de federalismo dual como la que existe en México? ¿Cómo se puede llevar a cabo una política de descentralización que tenga en cuenta las diferencias sustanciales que existen entre los gobiernos locales del país? Enrique Cabrero, Carlos Gadsen, César Camacho, Alejandro Zapata, Leticia Santín y José Octavio Acosta dilucidan y discuten todas estas cuestiones. Existe un consenso entre ellos: se debe fortalecer a los gobiernos locales antes de arrojarlos a las nuevas responsabilidades. No obstante, las respuestas que cada uno de los autores ofrece exponen matices y vetas diferentes y, en algunos casos, incluso son contrarias entre sí.

La segunda parte del libro aborda el debate en torno al federalismo hacendario y la necesidad de un rediseño de la manera

como se relacionan financieramente los tres niveles de gobierno. Para ello, el primer artículo de Juan Marcos Gutiérrez realiza un recuento de la descentralización fiscal en México a partir de identificar tres grandes bloques en materia fiscal: el primero hasta 1978, el segundo que ocupa la década de 1980, y el último que describe los cambios durante la década de 1990 y hasta la actualidad. A continuación, David Colmenares introduce un dilema clásico en términos de federalismo hacendario: ¿se debe premiar a los estados que logran recaudar más impuestos o, por el contrario, se debe favorecer la equidad regional mediante transferencias que compensen las desigualdades? Al respecto, Fernando Elizondo expone en el siguiente artículo que Nuevo León es una de las entidades que se ha visto afectada negativamente por las deficiencias del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, para remediarlo, propone que se rediseñen los criterios de asignación de las transferencias interestatales. El siguiente artículo corresponde a Fausto Hernández, quien realiza un recorrido por algunos aspectos clave del federalismo hacendario en México: las ventajas teóricas —tales como eficiencia y mayor ajuste en los patrones de consumo de bienes públicos—, las desventajas observadas —tales como la corrupción en los gobiernos locales—, la importancia de implementar el proceso de descentralización de manera

gradual y la importancia de asignar y definir claramente las responsabilidades de los distintos órdenes de gobierno. A manera de conclusión, el autor señala que la descentralización en México es una telaraña difícil de entender. El último artículo de la segunda parte revisa la experiencia de la política fiscal en el estado de Veracruz y es presentado por Juan Amieva, quien también coincide, a manera de conclusión, que se debe continuar con los avances redistributivos del federalismo hacendario, a fin de contribuir al desarrollo de México.

El esquema de planeación regional en México es el tema que ocupa la tercera parte del libro. Luego de un par de sexenios de paréntesis, el gobierno de Fox retomó la planeación del desarrollo regional para el periodo 2001-2006. En ese marco, José Antonio Madridal describe detalladamente la estructura y el proceso de planeación del nuevo modelo, cuyo objetivo principal, afirma, es crear un espacio de diálogo entre las entidades de la federación, con especial énfasis en lograr la participación de los estados como entes protagonistas en la toma de decisiones. Como cierre del artículo, el autor expone cuáles serían los siguientes pasos para alcanzar el objetivo planteado, teniendo en cuenta que el modelo es de largo plazo. A continuación, Héctor Ferreira describe el enfoque conceptual del Plan Puebla-Panamá, una iniciativa que persigue promover el de-

sarrollo sustentable del sureste de México en conjunto con otros países de la región centroamericana. Por su parte, Rafael Tamaño le da una visión crítica a la tercera parte del libro: si bien el autor reconoce la importancia de haber reincorporado la planeación regional al Plan Nacional de Desarrollo, señala que, desde el propio diseño de la política de planeación, el sistema carece de los elementos indispensables para propiciar un comportamiento cooperativo, pieza clave para alcanzar las metas del desarrollo regional. Para ello, el autor desarrolla un marco analítico útil para detectar cuáles son los problemas de cooperación que se asocian al sistema de la administración en turno y, sobre esa base, propone una serie de recomendaciones para reordenar sus principios rectores. La tercera parte del libro culmina con otro estudio práctico: la planeación del desarrollo en el estado de San Luis Potosí. Allí, Carlos Garrocho presenta, también de manera detallada, un recorrido por los antecedentes y la evolución reciente de la planeación del desarrollo en el estado en cuestión, para luego revisar cuáles han sido sus principales retos, desafíos, fortalezas y debilidades y, a partir de ello, compartir los aprendizajes. Como conclusión importante, el autor señala que la planeación del desarrollo regional trasciende a una función exclusivamente gubernamental, técnica, conceptual u operativa; “planear el desarrollo

regional implica responder a la pregunta de qué obtiene, quién, cuándo y dónde” (p. 235), tarea no poco difícil. Con ello, cierra la tercera sección del libro, para adentrarnos en la última parte: la participación ciudadana.

En la cuarta y última parte del libro, tres artículos discuten sobre los retos, dilemas y desafíos de la participación ciudadana en la planeación local en México. Es decir, ¿ha propiciado la descentralización una mayor participación ciudadana en los municipios en México? Con base en la experiencia derivada del estudio de los municipios que han innovado o implementado estrategias de participación ciudadana en México, Mauricio Merino expone cuatro hipótesis para entender cuáles son los factores y elementos clave que hacen del fenómeno de la participación una fórmula exitosa. Según el autor, las mejores iniciativas de gestión de la participación ciudadana se relacionan con el logro de una institucionalidad propia y con los asuntos que desde el propio gobierno pueden orientar a la gente, los cuales, a su vez, se encaminan a multiplicar la capacidad de acción gubernamental mediante la autonomía relativa de la organización ciudadana. Luego de las cuatro hipótesis, Manuel Canto se centra en las siete diferentes tensiones que él encuentra al estudiar la participación ciudadana en los gobiernos locales. Como señala el autor, la interacción compleja y un diálogo a fondo

sobre los niveles de participación posibles y deseables, junto con la concertación de los actores involucrados, resulta imprescindible para lograr institucionalizar la participación de asociaciones civiles en las políticas públicas. El libro cierra con un breve e interesante artículo de Luis Carlos Ugalde: el efecto de la descentralización en los niveles de corrupción en los gobiernos locales. Bajo la premisa de que en el corto plazo la descentralización puede conducir a una mayor corrupción en

los municipios, el autor discute cómo evitar que los actos corruptos vayan en aumento mediante un rediseño institucional, tarea que a primera vista dista de ser fácil.

En general, el libro plantea desafíos y discusiones que, lejos de estar cerradas, invitan a ahondar y profundizar más en los retos que enfrenta México en un contexto donde la descentralización es un tema ya arraigado en la agenda pública y política del país.

